学术专论

《行政纲目》的制定与清末官制改革

刘文华

[摘要] 官制改革是清末新政中贯穿始终的内容，更是建立近代国家治理体系的必要之义。《行政纲目》的制定与颁行是清末官制改革的重要组成部分。宣统二年二月，宪政编查馆上奏《行政事务明定权限酌拟办法折》，拟制了《行政纲目》，咨送京内各部院衙门签注，各部院随即纷纷回复意见。同年十月，宪政编查馆整合各部签注意见，厘订《行政纲目》，再次上奏，奉旨允行。《行政纲目》的影响巨大，成为京内外各衙门权限划分的依据，亦因未涉及根本问题而备受抨击。然而，作为京师官制改革的蓝本，以及外官制改革绕不过去的章程，其开创性意义不容忽视。

[关键词] 宪政编查馆　《行政纲目》　京师官制改革

[**中图分类号**] K257.5　[**文献标识码**] A　[**文章编号**] 1002－8587（2025）－02－0136－014

官制改革是清末新政中贯穿始终的内容，也是新政的最重要成就之一，更是近代国家治理体系变革的重要组成部分。光绪三十二年（1906），清廷进行中央官制改革（习称为丙午官制改革），部制大变。三十四年八月，宪政编查馆奏定“九年预备立宪清单”，作为指导立宪筹备的蓝图。按照清单规定，预备立宪的第二年即宣统元年（1909），应该“厘订京师官制”，宣统二年应“厘订直省官制”。[①] 但在宣统元年，京师官制（当时也称“内官制”）改革进展并不显著，有评论质问：“新官制自京师间有一二改革外，直省之朝增一司，暮置一廨，其遂足以称厘定矣乎？”[②] 宣统二年二月，宪政编查馆拟制了《行政纲目》，咨送京内各部院衙门签注，并于当年十月厘订奏准，成为宣统二年京师官制改革的重点。学界对清末官制改革的主要关注点是丙午官制，对于此后的京师官制改革除了责任内阁外，研究较少，[③] 以致制定《行政纲目》一事尚未引

[收稿日期] 2023－12－13

[作者简介] 刘文华（1985—　），男，中国第一历史档案馆副研究馆员，北京 100062，huawatsun@163.com

① 上海商务印书馆编译所编纂：《大清新法令》第 1 卷，商务印书馆，2010 年，第 123 页。

② 嘉言：《官制与官俸》，《申报》1910 年 10 月 26 日，第 1 张第 2 版。

③ 如韦庆远等：《清末宪政史》中国人民大学出版社，1993 年；侯宜杰：《二十世纪初中国政治改革风潮——清末立宪运动史》，中国人民大学出版社，2009 年；迟云飞：《清末预备立宪研究》，中国社会科学出版社，2013 年；鞠方安：《中国近代中央官制改革研究》，商务印书馆，2014 年。

起学界重视，除了在对清末新设各部官制及个人研究中间有涉及外，[①] 并无专门研究。但是，丙午官制改革并不是京师官制改革的终点，这项官制改革仍然在按部就班地推进，《行政纲目》就是其中最重要的成果之一。只是京师新官制尚未颁布，清朝就突然灭亡。

本文拟从清代宪政编查馆、刑法部、民政部等全宗档案中查找各部签注意见，比对各部签注《行政纲目》与宪政馆厘订后的《行政纲目》，形成完整的一手史料链条，辅以时人日记及报刊记载，对宣统二年《行政纲目》的制定加以梳理，以期深化清末京师官制改革的研究。

一、《行政纲目》的草拟与上奏

宣统二年初，宪政编查馆上奏请饬令各部签注《行政纲目》（以下简称《纲目》），不过，《纲目》的编制，早在上一年就已经开始进行，具体由宪政馆提调李家驹负责。

据任职于宪政馆的汪荣宝记载，宣统元年十月二十六日，“到宪政编查馆，李柳溪建议就各部现行职掌，分别事理，何者属于国家行政，何者属于地方行政，按部列表，为说以明之，名曰《行政纲要》，将来厘定官制，编制预算，均可以是为标准。表成示余。窃叹其用意之善”。宣统二年二月十四日，汪荣宝“饭后与柳溪商订《行政纲目》数条”。二月十八日，汪荣宝“阅李柳溪《行政纲目》”。二月二十日，汪荣宝拜访民政部尚书肃亲王善耆，“邸（按，即善耆）出李柳溪所拟《行政纲目》，谘询疑义，余逐条讨论”。二月二十六日，“枢堂莅馆（按，指宪政馆），阅定《行政纲目》……定期入奏”。[②] 另外，宣统三年，御史胡思敬在上奏时也明确提及：“去岁宪政编查馆所拟《行政纲目》，闻出自提调李家驹一人之手，并未与人商酌。”[③]

宣统二年二月二十九日，宪政编查馆奏上《纲目》折。奏折称：“君主立宪政体，统治权属诸君上，而立法、司法、行政则分权执行，是为立宪要义”。两年以来，宪政筹备事宜“立法、司法两大端基础已具”，但是，“若于行政机关不亟设法整理，匪惟不利推行，且恐滋生弊害”。其弊端有四：第一，“行政权将为立法权所操纵”；第二，“行政之统系及责任不分明”；第三，“国家行政与地方行政界限不明”；第四，“财政无从清理”。宪政馆总结称：“行政关系之巨若此，则整理机关实为本原，不容置为缓图也明矣……方今行政之病由于职掌不清，以致权限不明，则整理之法必先规定职掌以明权限所在，方能收整齐画一之效。是画分行政职权又为整理行政本原中之本原也。”

宪政馆将行政事务按性质区分为五种：内务、外务、财政、军政、司法，而“其他事务不在国家行政之列，即不属国务统系之中”。按执行机关的不同则区分为四类：（一）直接官治，即“由中央政府依据法令直接管辖或由部特设专员分赴各省办理直达于部者”；（二）间接官治，即“由中央政府委任各省官吏遵照法令执行，不再由部特设专员者”；（三）地方官治，即“由各省官吏遵照法令奉行者”；（四）地方自治，即“由各自治职遵照法令奉行者”。宪政馆纂成《纲目》一编，奏请咨送各该衙门逐条核酌、详细签注，再加厘订。并声称，以后的筹备事宜，

① 如关晓红对学部签注《行政纲目》一事，苏全有对邮传部与农工商部在签注《行政纲目》时有关商船公会管辖的问题，有过研究。李曙光在研究晚清职官法时，对《行政纲目》进行了简要说明，但认为“还未及颁行”。见关晓红：《晚清学部研究》，广东教育出版社，2000 年，第 245 页；苏全有：《清末邮传部研究》，中华书局，2005 年，第 163–166 页；李曙光：《晚清职官法研究》，法律出版社，2017 年，第 62–64 页。另外，何敏研究略及李家驹编订《行政纲目》一事，但也误认为“未来得及颁行”。见何敏：《李家驹与清末宪政改革研究（1907—1911）》，华中师范大学硕士论文，2020 年，第 56、57 页。

② 韩策、崔学森整理：《汪荣宝日记》，中华书局，2013 年，第 84、128、129、130、132 页。

③《军机处录副奏折》，宣统三年正月十七日御史胡思敬奏，中国第一历史档案馆藏（本文所引档案，除另有注明外，均藏该馆），档案号：03–9300–007。

也以《纲目》为准，“庶几纲举目张，有条不紊矣”。[①] 可见，《纲目》不啻清末行政体制改革的纲领。宪政馆折奏上，奉旨“着依议”。

事实上，宪政馆折与宣统元年四月李家驹所上《考察立宪官制折》的主旨是一脉相承的。李家驹折的中心是讲论行政，讨论的范围比宪政馆折更广，篇幅也更长。李家驹折中提出国家行政事务分为内务等五种，并将“帝国行政与各省行政之关系”分为直接官治等四种事务。李家驹还提出四“不可无虑”，第一条是“窃恐浸成议院政治之局”，“将有以立法权干涉行政权之弊”。其他的“不可无虑”则包含官制不定，“内外行政权限尚未分明”“国家财政与地方财政即无从清厘”等。最后，李家驹认为：“厘定官制本当在谘议局开办之前，然后行政事务倚之为范围，立法机关据之为标准。”[②] 通过对比可知，宪政馆折除了新提出编纂《纲目》以划分行政职权之外，事实上是对李家驹折的选录。两者思想主旨相同不论，甚至某些语句都大致相同。

而李家驹折对日本制度的借鉴至为明显。据报纸记载：“李大臣……当奉命考察之始，即聘穗积、有贺、清水三博士讨论一切法典。”[③] 在奏折中，李家驹也称“与日本法学博士有贺长雄、清水澄等讨论官制各事”。[④] 可见，穗积八束等及其著作很可能是李家驹奏折中国家行政事务分类等理论的重要参考来源。这就导致了《纲目》的分类标准基本上仿照日本制度。《东方杂志》曾不无讥讽地评论：“实则苟无私家著作，馆臣亦正不知行政有何纲目。”[⑤]

《纲目》包括：总论；国家行政事务类别表第一，将国家行政分为内务等五部分；国家行政事务分部表第二，将国家行政事务五部分具体分部，如内务分为民政部、学部、农工商部、邮传部、理藩部，外务则外务部专任，军政分为陆军部、海军部，财政则度支部，司法则法部；国家行政机关等级表第三，将国家行政分为直接官治等四级；以下分配表第四至第十二分别为外交（外务部）、财政（度支部）、军政（陆军部）、司法（法部）、民政部、学部、农工商部、邮传部、理藩部等各部的行政事务；最后附各路将军大臣官治表。

在各部事务分配表中，横向一般为司别（陆军部、学部再细分到科别）、事务条目，四等级治、附考等，以下以度支部通阜司中的第一条事务职掌为例：

司别	事务条目	直接官治	间接官治	地方官治	地方自治	附考
通阜司	稽核各省金银铜铅矿务，云贵等省铜铅运务	●●	○	○	○	稽核矿务应由农工商部办理，其云贵等省铜纲之制，将来亦应酌改

事务分配表证明宪政馆认为度支部通阜司的这一事务应属于直接官治（●●表示属于），而非间接官治、地方官治或地方自治（○则表示不属于），附考是其按语。[⑥] 后来，农工商部对按语提出了签注意见（详见后文）。

除了附考外，依据光绪三十二年的《各部官制通则》或东西方行政学理，宪政馆有时在各表前后也会提出按语，或阐述学理，或给出建议。表中附考及表前后按语是宪政馆针对应修改之处，“声叙理由，以资讨论”，[⑦] 是各部签注时的重点。

① 《宪政编查馆档案》，宣统二年二月二十九日宪政编查馆奏，档案号：09-01-02-0007-037。

② 《军机处录副奏折》，宣统元年四月二十日考察宪政大臣李家驹奏，档案号：03-7472-009。

③ 《李大臣考察宪政之成绩》，《申报》1909 年 9 月 12 日，第 1 张第 4 版。

④ 《军机处录副奏折》，宣统元年四月二十日考察宪政大臣李家驹奏，档案号：03-7472-009。

⑤ 《论说 · 宪政篇》，《东方杂志》宣统二年第 5 期，第 180 页。

⑥ 上海商务印书馆编译所编纂：《大清新法令》第 8 卷，第 259-299 页。

⑦ 怀效锋主编：《清末法制变革史料》上卷，中国政法大学出版社，2010 年，第 283 页。

二、各部签注《纲目》

奏折获准以后，宪政馆即咨行各部院衙门签注《纲目》。以下主要根据民政部档案，细致梳理各部签注事宜的进行。

宣统二年三月十四日，宪政馆咨行民政部称："本馆于宣统二年二月二十九日具奏行政事宜宜明定权限酌拟办法一折，钦奉谕旨：着依议。钦此。相应刷印原奏咨行贵部钦遵办理可也。"① 收到咨文后，三月二十日，民政部承政厅移付各厅、司。② 三月二十六日，民政部参议汪荣宝在日记中记载："饭后到部办事，拟堂谕一道，将宪政馆咨送《行政纲目》分交各司阅看，就表内该管事宜，查明有无应行变通损益及事涉他部应行分析之处，详晰签注，限来月初十日以前，一律汇交参议厅覆核。"③ 三月二十七日，民部部承政厅转发堂谕给各司。④ 按照堂谕，各司签注意见都送交参议厅汇核，然后呈交堂官裁定。四月初四日，警政司回复参议厅称："查《纲目》表列警政司所管行政司法高等教练等警察事项，与本司现分四科大致相符，似无可损益。惟外务部庶务司所管外人警察事宜，应划归本部本司办理。"⑤ 其他各司也将签注意见陆续送交参议厅。汪荣宝五月初九日日记记载："到部草《行政纲目》签注，凡七事，付尚之等讨议。"⑥ 五月十六日，参议厅移付承政厅称："本厅签注宪政馆送《行政纲目》一节，业经呈奉堂批照议，相应抄录议案附还原书，并步军统领衙门咨商原文，移付贵厅查照，分别咨复宪政馆、步军统领衙门可也。"⑦ 这样，民政部就完成了签注流程。

五月十四日，两个月期限已到，但京内各衙门仍未回复签注意见。于是，宪政馆发文咨催。五月十七日，陆军部咨呈宪政馆称，对于《纲目》，"本部详加酌核，遵于军政事务分配表内分别签注"。⑧ 五月十九日，民政部回复宪政馆称《纲目》"业经查照原咨分别签注"。⑨ 此外，农工商部⑩、学部⑪、总管内务府⑫、邮传部⑬、理藩部⑭分别在五月下旬、六月中旬、六月二十一日、六月下旬、八月初二日回复宪政馆。

京内各衙门的回复，除了总管内务府外，⑮ 都有一些签注意见。以下主要根据宪政编查馆、民政部等全宗中的相关档案，对各部的签注意见加以分类阐述。

总理衙门 / 外务部曾一度于新政几乎无所不统，光绪二十九年以后，商、巡警、学等部纷纷设立，分割其职权，但是，外务部官制章程并未更改，与新设各部职掌多有交叉。因此，《纲目》对外务部职掌提出商榷之处甚多。外务部的签注，主要分为以下五点。

（一）《纲目》按语称："其新定秘书厅章程并未刊布，故不列入。"外务部反驳称本部"并

① 《民政部档案》，宣统二年三月十四日宪政编查馆咨，档案号：21-0274-0008。
② 《民政部档案》，宣统二年三月民政部承政厅移，档案号：21-0274-0029。
③ 韩策、崔学森整理：《汪荣宝日记》，第 144 页。
④ 《民政部档案》，宣统二年三月二十七日承政厅传，档案号：21-0449-0004。
⑤ 《民政部档案》，宣统二年四月初四日警政司片，档案号：21-0449-0005。
⑥ 韩策、崔学森整理：《汪荣宝日记》，第 161 页。
⑦ 《民政部档案》，宣统二年五月十六日民政部参议厅移，档案号：21-0274-0010。
⑧ 《宪政编查馆档案》，宣统二年五月十七日陆军部咨，档案号：09-01-02-0035-005。
⑨ 《宪政编查馆档案》，宣统二年五月十九日民政部咨，档案号：09-01-02-0035-006。
⑩ 《宪政编查馆档案》，宣统朝农工商部咨，档案号：09-01-02-0035-011。
⑪ 《宪政编查馆档案》，宣统朝学部咨，档案号：09-01-02-0035-012。
⑫ 《宪政编查馆档案》，宣统二年六月二十一日总管内务府咨，档案号：09-01-02-0035-007。
⑬ 《宪政编查馆档案》，宣统朝邮传部咨，档案号：09-01-02-0035-013。
⑭ 《宪政编查馆档案》，宣统二年八月初二日理藩部咨，档案号：09-01-02-0035-008。
⑮ 《宪政编查馆档案》，宣统二年六月二十一日总管内务府咨，档案号：09-01-02-0035-007。

无秘书厅名目”。（二）和会司项下。（1）对于“奏派使臣、更换领事”及“本部司员升调、各项保奖”两项职掌，宪政馆认为“应归承政厅办理，以符官制通则”，而外务部签注称“本部为外交行政机关，关系重要，与普通行政机关迥殊”，须有总汇之处，此前已设丞参厅，“早经上奏在案，自未便仿照他部分厅办法”，予以拒绝。（2）对于文武学堂事件，宪政馆认为“应划归学部及陆海军”，外务部签注称：“其与外交无关者，向由学部、陆海军部管理，本部从不过问，无庸划归，其与外交有关之学务，如俄文学堂、游美学务处等类，自不能不由本部主持，会同学部办理。”实际上并无异议。（三）考工司、榷算司项下路矿、聘用洋匠、关税、华洋借款、财币、邮政等事，宪政馆认为应划归各该管衙门办理，外务部签注称：“本部所办者自系有关交涉事件，其无关交涉者本皆由各该管衙门办理，无所用其划归。”同样并无异议。（四）庶务司项下。（1）界务，宪政馆认为“遇有事关一省者，似可委任该省督抚办理”，外务部签注称“往往有事关一省而影响及于全局者，关系甚为重大，故不能不临时斟酌情形，以为处置”，表示反对。（2）防务，宪政馆认为“应划归陆、海军部”，外务部签注称：“防务之事本部所办者，原系有关交涉事件……其无关交涉者自应由海、陆军部办理，不待本部划归。”（3）传教游历之事，宪政馆认为“应由特设之交涉使办理或委任各省督抚办理”，外务部签注认为：“若一律改为间接官治，亦属未妥”。另外，禁令、警巡、词讼等事，宪政馆认为“应归民政部、法部主办”，外务部反对称：“我国领事裁判权既未撤去，则华洋交涉案件若径归法部等办理，本部不为酌议，恐亦属窒碍难行之事。”（五）针对《纲目》按语称“国际条约最为要政，原定章程未经明载，亟宜补入”，外务部亦反驳称，订约关系重大，须临时请旨，即使是修约也事关一部，不能归为某科之事，“自应由本部堂司协议办理，断不能补入各司职掌之中，以其事非可专属之某司也”。①

外务部的签注，要么声明已经奏定，要么强调自身的特殊性，不容指摘，显得颇为强势。这当然引起宪政馆人员的不满。汪荣宝六月十二日日记就记载：“阅外务部咨送《行政纲目》签注，颇多驳论。”② 其实，外务部每每声称“毋庸划归”“无所用其划归”，正表明了该事务的管理已不在该部，那就更应该修改该部职掌章程。

法部对签注《纲目》一事非常重视，认为签注事宜“事体甚重”，应该“将本部所有一切职掌通盘筹画，始足以免遗漏而杜纷歧”，于是要求“各司处将现在所有职掌及将来应有职掌分别开拟详细清单”，呈交堂官核定。③ 当时，法部正面临剧烈变革。宣统元年底，《法院编制法》颁布，司法行政归法部，审判事务归大理院。④ 因此，法部回复宪政馆称：“惟本部自《法院编制法》颁行后，一切事务几同肇始，由旧以入新，似因而实创。表中所列各项已与现行职掌不符。仅仅据此以为改并增减之资，更不适于将来之用。”法部设立时，职掌“仍以复核稿件为大宗”，但随着《法院编制法》颁行，“复核稿件亦归大理院”，法部“旧事则存者寥寥，新事则日出未已”。于是，法部称：“今《行政纲目》既声明以现行职掌为经，则必以职掌之实属于现行者为断，本部此次签注，除原表事务条目所列外，凡现行职掌为原表所未列者，均分别增入，各按事类附于各条按语之下。其表中所列而现已作废者，亦于按语中声明作废，以清眉目。”实际上，法部新拟定的“本部暂行职掌清单”，将《纲目》中的司法行政事务分配表几乎全行更改。⑤

民政部是施行警务、地方自治等新政的重要部门，还承继了一些原来工、礼部的职掌。对于《纲目》，民政部的签注意见主要有八条：（一）要求“将来厘订官制必须统筹全局，将内外

---

① 《外务部档案》，宣统二年六月初三日外务部咨，档案号：18-4292-001。《大清新法令》第 8 卷，第 262-264 页。

② 韩策、崔学森整理：《汪荣宝日记》，第 172 页。

③ 《刑法部档案》，宣统二年堂谕，档案号：16-02-015-000003-0095。

④ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 35 册，广西师范大学出版社，1996 年，第 538 页。

⑤ 《刑法部档案》，宣统二年法部承政厅档册，档案号：16-02-015-000003-0102。

权限详细规定，方有实行之望”，实际上要求中央集权。（二）民治司有“稽核地方自治”的职掌，宪政馆认为“地方自治是否仅指府厅州县上级自治抑或兼括城镇乡下级自治，尚无明文”，民政部认为此职掌既应包括府州县上级自治，又应包括城镇乡下级自治。（三）声明掌管户籍事项的户籍科，已由民治司改隶疆理司。（四）民治司有“整顿风俗礼教”职掌，宪政馆认为“亦为全国统一之事”，应属于直接官治或间接官治。民政部签注称，风俗礼教应由民政部及学部分别掌理，教育之事归学部，执行之事归民政部，“惟皇室典礼，则应另设机关，专司其事”。（五）民治司有“核办保息荒政”职掌，宪政馆认为“似可属诸地方官治”，“又可属诸地方自治”，“但遇有规模宏大须由国库支办者，则应属直接官治耳”。民政部签注称：“应视其款项所从出以为分类，其偏灾赈恤，动用国帑者应属直接官治，归本部直接稽核办理。此外支用地方预备费或临时募集公债办理者，则以属诸地方官治或地方自治可也。”（六）警政司有“核办行政警察”职掌，宪政馆认为：“行政警察厥类不一，应归地方办理居多。”民政部签注称，京师警政情形较为复杂，“将来应如何划分权限，详晰归（规）定之处，似应于厘订官制时斟酌妥善”。（七）宪政馆认为：“礼部、工部先后划归本部之两陵事项，属皇室事务。”民政部签注称，除了陵寝、坛庙事项外，还有其他诸如选秀、玉牒彩拥、镌宝工料、紫禁城皇史宬拔草等事，都属于皇室事务，将来应划归内务府办理，扩大了应划归皇室事务的范围。（八）《纲目》按语称：“国家祀典拟分为神道、人事两宗……所有例应遣官或由地方官春秋致祭者，悉由本部别设专司以典其事，并兼列直接官治、地方官治。”民政部表示赞同，并称，对于“国家祀典”，将来厘订官制时，应“归入他司办理”，或“另设祠祭司”办理。[①]

对于《纲目》，学部回复宪政馆称“有应行咨商者六端”：（一）“督学局所掌事务宜分隶地方官治与地方自治也”，认为督学局管辖京师学务，现在直隶学部，是权宜之计，将来仍应划归地方。（二）“各衙门所设学堂宜统归本部管辖也”。（三）“各直省劝业道衙门所辖学堂应归提学司衙门管理也”。（四）“图书馆、博物馆、测候所应兼列地方官治也”。会计司建筑科有“掌本部直辖各学堂图书馆、博物馆之建造营缮，并考核全国学堂、图书馆等之经营建造是否合度”的职掌，《纲目》中列入直接官治、间接官治，学部认为这些机构各省府厅州县均应设立，均有筹办之责，所以应兼列地方官治。（五）各省大学“因财力不充，以致科目不备”，应“以原有之款划归国家行政经费，由本部划定区域，分年筹画，直接办理，较有实效”。专门司教务科有“掌核办大学堂、高等学堂”职掌，宪政馆认为：“日制高等门以上学堂均由文部省直辖，我国之大学堂无论京师、直省自应均属直接官治。”学部实际上是附和此议。（六）仍应暂留钦天监，等中央气象台设立后再议归并。《纲目》按语中提到“将来钦天监所掌事务似可归并学部，如国子丞例”。[②] 显然，学部暂时并无此意。

农工商部职掌殷繁，与度支部等都颇有权限职掌纠葛，其对《纲目》的签注意见篇幅颇长，分类如下：

与度支部。（一）屯垦。关于筹议屯垦一事，宪政馆认为度支部与农工商部“所掌互有出入，应酌行划分并省”。[③] 农工商部认为，度支部所掌纯系财政问题，而本部所掌系国家经济问题，“宗旨既殊，性质自异”，因此，“筹议垦务一事应全行划隶本部办理，至办垦之筹款及垦熟升科按亩征赋等事，应由度支部核办”。（二）铜纲之制。因铸钱事向来归户部 / 度支部经管，因此矿山开采等事也向度支部备案。农工商部认为：“本部综□矿政，无论官办、商办新旧各矿，均应报部备案”，嗣后各省督抚应遵照部章将区域内矿厂产额、解销等情况详细报部，并要求应征税

① 《民政部档案》，宣统二年参议厅呈，档案号：21-0274-0009。

② 《宪政编查馆档案》，宣统朝学部咨，档案号：09-01-02-0035-012。又《文牍：行宪政编查馆咨商厘定行政纲目请核议文》，《学部官报》1910 年第 133 期，第 10-11 页。档案残破，后两条根据《学部官报》所刊文牍补充。

③ 上海商务印书馆编译所编纂：《大清新法令》第 8 卷，第 264 页。

课“由劝业道遵章征解”。（三）牙行。度支部税课司有发给货商牙帖一项职掌，农工商部认为“今昔情形不同，自应因时变通”，“拟将牙行、埠头、当商均划隶本部商务司职掌”，且牙税应由劝业道征收。

与学部。对于农务司的“统辖京外各农务学堂”职掌，宪政馆认为“应归学部”。[①] 农工商部认为京外蚕业讲习所、水产学校等，“专为随事实习起见，与普通学堂性质不同，皆与本部提倡人民振兴实业有切要之关系”，“应仍归本部管理”。

与邮传部。（一）运输。商务司有“厘订商货运输及水面商货保险规则，保护商船行业”职掌，宪政馆认为“运货、保险、商船航业等项应分别与邮传部区画联络”。农工商部签注称：“本部正在编订运输章程，所有关于商行为之运货事宜自应归本部管辖，其涉于轮路之运货价值章程则自应划分邮传部掌理。”又建议“同属商行为”的保险事项也应由本部管辖。（二）商船航业。此事宪政馆认为应与邮传部商议，农工商部签注称：“商船公司之船舶注册应归邮传部，其组织公司仍照公司注册办理。至商船公会章程内之开通航路应划归邮传部，其后给旗牌行照等事仍归本部办理。”（三）商办铁路公司。农工商部认为“除官筑各路”外，各商办铁路公司仍应遵照商律办理。

与审判厅。商标一事，对于商务司的“兼管本部商律馆、商报馆、公司注册局、商标局”职掌，宪政馆认为“涉讼事宜应归审判厅”，农工商部认为商标“应归本部设立专局直接管辖”，至于商标诉讼，则“非学擅专门，洞悉中外商标情形者”不能胜任，因此建议“仿英德日各邦成例”，由本部“特设专管审判”。[②]

因农工商部职掌与各部多有纠葛，且多有划归本部办理的签注意见，舆论颇有传闻，《申报》就报道“外间遂有农工商部与邮传部争权之说云”。[③]

邮传部关于签注《纲目》的回复咨文现已残破，只有最后一部分，强调“特设铁路总局，专司官办借款各路事务”的必要性。[④]

总之，到了宣统二年八月，京内各衙门已基本回复签注意见。对于各部签注《纲目》之事，舆论界也颇为关注，有评论称：

> 《行政纲目》者，京官官制之张□也……乃全国行政之利害也。今既下其事于各衙门议……乃察京中人士，其不知有此者十而四五，知此而议之者尤稀。但嚣然曰，某衙门须当废，某衙门须撤而已。是其虑公益不如其虑私益也。吁！[⑤]

据此，似乎京中人士对签注一事并不太通晓，但这有些过甚其词。从各部签注意见来看，各部官员对《纲目》进行了认真审读分析，并提出了详实意见。

三、《纲目》的厘订颁行

收到各部签注意见后，宪政馆即着手核定，并会同内阁会议政务处于宣统二年十月初四日上奏称，“仍依原奏体例为表十有三，附表一，其各衙门签注及臣馆厘订之文，仍分别摘要注于附考格内，其未尽之义，则于每表之后附加按语，而将原奏按语删除”，并“另撰凡例十二条著

---

① 上海商务印书馆编译所编纂：《大清新法令》第 8 卷，第 286 页。
② 《宪政编查馆档案》，宣统朝农工商部咨，档案号：09-01-02-0035-011。咨文无，但附件清单在。以上农工商部签约意见均见此档。
③ 《农工商部签注行政纲目》，《申报》1910 年 8 月 6 日，第 1 张第 5 版。
④ 《宪政编查馆档案》，宣统朝邮传部咨，档案号：09-01-02-0035-013。
⑤ 《行政纲目与京官》，《宪制日刊》宣统二年四月初四日第四号，第 6 页。

于篇首，以挈大纲”；[①] 最后，奉旨“着依议”。[②] 厘订《纲目》就成为《钦定行政纲目》。[③] 此次厘订删除了原按语，又“别撰按语”；增加了阐述海军处职掌的军政事务分配表第六，原来的军政事务表第六（陆军部）及之后各表都延后一位。各表表名一部分仍旧，一部分稍有修改。厘订《纲目》根据各部签注意见进行了较大修改。以下针对前述各部签注意见，比对厘订《纲目》，详细分析宪政编查馆何者吸收，何者摒弃。

外务部签注意见（一）称本部并无秘书厅，宪政馆未置可否。（二）（1）外务部称不设承政厅，宪政馆表示：“是外务部承政厅一职与各部歧异矣。此属官制问题，将来仍应一律厘正。”（四）（1）关于界务，宪政馆同意外务部签注，纳入附考。（四）（3）词讼等事，外务部对华洋交涉案件归法部等办理提出质疑，宪政馆没有同意，称：“此项交涉必经由外务部，而其职掌则应统归法部，其巡警一项则应归民政部。兹从删除。”（五）外务部有关国际条约的阐述，宪政馆颇不以为然，驳斥称：“专隶于和会司者，非谓得由该司径行，其必由本部堂官定议，而该司秉承办理，不言可知。准此以推，则毋庸以列入各司职掌为嫌也明矣。”还是要求列入相应某司职掌。[④] 而对于（二）（2）学堂事，（三）路矿等事，四（2）防务事，宪政馆均认为应划归各该衙门，外务部亦无异议，所以宪政馆将这些职掌删除。

对于法部的签注意见，宪政馆基本同意，表示：“查《行政纲目》本为厘订职掌、以为官制标准起见，法部所称用意相同，所拟职掌清单大致妥协，兹即据以列表。间有修正之处，仍注于附考格内。”只是在典狱司职掌中删去“暂免幽闭”一项，并解释称：“查新刑律草案……并无采用免幽闭之文，兹从删除。”所以，司法事务分配表变动最大。[⑤]

民政部签注意见（一）要求中央集权，宪政馆在按语中吸收了其中部分意见：“本部对于地方行政，将来厘订官制必须统筹全局，将内外权限详细规定，以收统一之效。”意见（二）地方自治，（四）风俗礼教之事，都是对已删除的原按语的签注，意见（六）行政警察分类则并未提出异议，于是，宪政馆均未置可否。意见（三）户籍科已改隶疆理司，照改。（五）荒政按款项来源分别归类，（七）扩大了应划归皇室事务的范围，宪政馆均表示同意，纳入附考或按语中。（八）原《纲目》按语建议“别设专司”以掌管国家祀典之事，民政部并无异议，宪政馆就将民政部意见纳入表后按语。[⑥]

对于学部签注意见（一）有关京师督学局事务，宪政馆吸收纳入表后按语中，不过表示“现在官制尚未厘订，京师地方自治遽难完全成立，应暂仍由学部督学局照旧办理”。至于意见（二）（三）要求各衙门、各省劝业道所设学堂应归学部、提学司管辖，实际上与宪政馆原建议相符，宪政馆均照改。（四）图书馆等应兼列地方官治，宪政馆认为：“查此等事项不惟地方官治，即地方自治亦准筹设，因本司原列此项职掌专掌考核其经营建造是否合度，故以属直接官治、间接官治两级。”显然，宪政馆认为学部理解有误，因而并未将会计司建筑科职掌修改。（五）各省大学由学部直接办理，是符合宪政馆建议的，于是，宪政馆将其纳入附考，并要求：“应俟学部筹划就绪，分咨度支部及各该省办理。”（六）钦天监归属，针对的是已删除的原按

---

① 《军机处录副奏折》，宣统二年十月初四日宪政编查馆奏，档案号：03-7446-013。

② 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第36册，第379页。

③ 本文使用的是载于《清末法制变革史料》中的《行政纲目》，其中虽未明确说明，但从凡例中“原奏《行政纲目》”云云，可以确定这就是宪政馆厘订《纲目》。见《清末法制变革史料》上卷，中国政法大学出版社，2010年，第283–311页。又《吉林官报》1910年第32、33、34期连载了《钦定行政纲目》，台北故宫博物院也藏有《钦定行政纲目》石印本，可参考。

④ 怀效锋主编：《清末法制变革史料》上卷，第284–286页。

⑤ 怀效锋主编：《清末法制变革史料》上卷，第297–299页。

⑥ 怀效锋主编：《清末法制变革史料》上卷，第299、300页。

语，宪政馆也就置而未论。[①]

对于农工商部与度支部的权限划分：（一）屯垦事务，宪政馆同意农工商部签注。（二）铜纲之制，宪政馆厘订称："按矿政悉归农工商部主办，征收矿税则应归度支部主办，说详通阜司附考。"不同意农工商部自行征税，反对由各省劝业道征解矿税。（三）牙行等事，宪政馆未同意农工商部将牙行、埠头、当商划隶本部及由劝业道征收牙税的要求，不过，在度支部表税课司"稽核各省商货统捐及当杂各税"职掌附考中加上按语："牙当各帖应由农工商部给发。"[②]对于农工商部与学部权限划分，宪政馆赞同农工商部的意见称："查此项讲习所之设，意在随事实习，兼为养成实业处所技手之用……既不在教育系统之内，自可仍由农工商部管理。"

对于农工商部与邮传部的权限划分，宪政馆总的意见是："其清单内开关于邮传部事项，尚未据邮传部声叙到馆，未便遽加厘订，仍应由两部详细妥商。"（一）运输，宪政馆厘订称："其关于保险规则应由农工商部定之，运输规则应由邮传部定之，至其事项应如何分别执行，仍宜由两部妥商详细规定。"（二）商船航业，宪政馆对农工商部的签注意见只称"商船航业说已见前《行政纲目》原注"，并未发表意见。（三）农工商部认为商办铁路公司仍应遵照本部商律暨公司注册章程办理，但宪政馆并不同意，厘订称："此事关系重要，应由邮传部筹定办法、拟订专律，通行全国，以归统一。"明确表示商办铁路事宜亦应由邮传部办理。关于商标之事，宪政馆反对农工商部特设专官审判，要求"此于司法权限有无窒碍，仍应与法部妥商再行核定"。[③]

邮传部签注阐述路政司与铁路总局分设的必要性，宪政馆在厘订时基本上予以吸收，在按语中加了补注："附属铁路局所有职掌，应由邮传部详细规定。"比对原《纲目》与厘订《纲目》，路政司下"掌全国路政"事务条目，原本兼列为地方官治，"据邮传部签注应专属直接官治，兹从删除"。邮政司下"举一切邮递方法"等事条目附考中，加了邮传部签注："驿站与邮政同一性质，应查照陆军部前奏，俟邮政扩充普及时归并本部办理，以昭画一。"在最后按语中，宪政馆援引邮传部签注称参议厅内设有学务科，"系与学部职掌重复"，以"查邮传部掌交通事务，与农工商部掌实业事务正复相类"为由，要求"从事此项事业之人才，应由学部设学以造就之……应一并划归学部，以一职权"。[④]

至于度支、陆军、理藩三部，笔者暂未找到其签注说帖，以下比对原《纲目》与厘订《纲目》，说明其中重要的修改之处。

度支部事务条目之繁多，为各部第一，修改之处也较多。田赋司下"各直省地丁正耗完欠奏销"事务，原按语称："按现制纯属委任制度，然其事则本属直接官治也"，厘订《纲目》附考栏则注称"征收事务应由度支部直接统辖，至如何分别委任某级机关征收之处，应照度支部议，体量各地情形办理"。田赋司下"稽核内务府八旗庄田地亩"事务，厘订《纲目》在附考栏加上"其八旗庄田地亩，有王公圈地、宗室官兵旗民之不同，应分别办理"一语。税课司下"筹设各省新增税项，烟酒杂捐机器制造各货税"事务附考中新加了按语："此项应由度支部分别规定为国家税或地方税"。制用司下"各处河工海塘岁修款项"事务，度支部签注称"拟将农工商部农务司第二项岁修款项核销事宜划归本部核办"，宪政馆认为："查此项事务除将来应划归地方办理者外，其归国家办理者，应由农工商部执行，所需经费亦由农工商部勘定，咨送度支部覆核编入预算。兹将农工商部本项条文删去款项核销四字，权限自清。"显然，这些修改均吸收了度支部意见。田赋司下"筹议垦务"事务，因度支部签注认为开垦事务应专归农工商部专司，荒价经费及升科等事应归本部办理，宪政馆认为"分析甚为明确"，因此将该事务名称改

① 怀效锋主编：《清末法制变革史料》上卷，第 301–305 页。
② 怀效锋主编：《清末法制变革史料》上卷，第 288 页。
③ 怀效锋主编：《清末法制变革史料》上卷，第 305–307 页。
④ 怀效锋主编：《清末法制变革史料》上卷，第 307、308 页。

定为“关于垦务经费及升科等事”。税课司下“稽核常洋各关收支”事务，原按语认为“将来厘金既裁，则常关亦应一律议废”，但度支部签注称应从缓议废，唯应改章整顿。最终宪政馆认定“此无关职掌问题，仍两存其说”。筦榷司下“兼管茶引、茶课、羡截、土药统税”事务，原按语认为“将来茶税似应废止”，但度支部签注认为“茶课一项未可竟议废止”，宪政馆对此表示同意：“此属税法问题，应由度支部酌办。”通阜司下原有“稽核各省金银铜铅矿务，云贵等省铜铅运务”事务，据度支部及农工商部意见，“稽核矿务悉归农工商部办理，仍咨明度支部备案。其矿税出入事务悉归度支部办理”，因而本事务条目亦改为“核收各省关于矿产之租税并稽核云贵等省铜铅运务”。度支部说帖还表示将来厘订官制，“规模自不能无所变更”，相关职掌仍需修改，宪政馆表示同意，今后的职掌事项更改，“俟厘订官制时详为补正”。[①]

陆军部事务表也同样修改了不少。军乘司下驿传科“军台、驿站、牌票、贡马、军马各项事宜”条目下，加了陆军部签注：“牌票各事均与驿站有关，应否变通，俟将来一并筹议。又捷报处及马馆，将来应如何并省，尚待统筹编配。”军乘司下销算科事务原表写为“同上”，即与驿传科相同，不过，根据陆军部签注，更改为“核算军队驿站、夫马等项报销，经理军用火车执照”，职掌范围明显缩小。军计司下考绩、策勋、恤赏、议罚等事务，原按语称“按此项事务与军衡司职掌相同，将来一律实行新制，自应并省”，厘订后吸收了陆军部签注：“陆军官佐事宜将来与军衡司如何归并，拟俟届时妥议。”又军实司制造保储事宜，原兼列直接官治、地方官治，厘订后吸收了陆军签注意见：“各省制造军械局厂前经派员考查，俟查竣即由部通筹统一，统为直接官治”，不再列为地方官治。在新表的最后，宪政馆还吸纳了陆军部签注：“陆军行政权属中央，现因新制初行，交通多阻，各司事项多未能直接处置，即于间接性质亦有未符。至各司厅职掌事宜，沿前兵部、太仆寺旧制，尚有应行划归他部衙门主管事件，拟俟本部新官制及各项章程厘订就绪，再行分别核定。”[②]

理藩部的“藩政事务分配表第十三”，修改较少，“大致无甚异同”。新表仍为六类，类下事务条目未更改，只是在某些条目后加上理藩部签注，视情况强调应与陆军部、邮传部、法律馆、法部分别会办。[③]

总之，各部对《纲目》签注一事颇为重视，提出了非常多建议，而宪政馆对各部签注意见则尽可能进行了吸纳。厘订《纲目》，经奏准后，即下发颁行。

四、《纲目》的影响与评价

宪政编查馆在奏请饬令各部签注《纲目》时，就对其寄予厚望：“此后筹备事宜，如厘订官制、清理财政等项，悉据此以为准的，其资政院暨谘议局权限亦即以此为范围。”[④]学部认为：“将来行政权限划清之后，核定行政经费即以此项《纲目》为根据。”[⑤]法部则认定签注《纲目》“与将来改定官制极有关系”，[⑥]又说《纲目》“近以为政务施行之准，远以为官制厘定之资，关系

① 上海商务印书馆编译所编纂：《大清新法令》第 8 卷，第 264–271 页；怀效锋主编：《清末法制变革史料》上卷，第 286–292 页。

② 上海商务印书馆编译所编纂：《大清新法令》第 8 卷，第 271–276 页；怀效锋主编：《清末法制变革史料》上卷，第 295–297 页。

③ 上海商务印书馆编译所编纂：《大清新法令》第 8 卷，第 294–298 页；怀效锋主编：《清末法制变革史料》上卷，第 309–311 页。

④《宪政编查馆档案》，宣统二年二月二十九日宪政编查馆奏，档案号：09–01–02–0007–037。

⑤《宪政编查馆档案》，宣统朝学部咨，档案号：09–01–02–0035–012。

⑥《刑法部档案》，宣统二年堂谕，档案号：16–02–015–000003–0095。

至为重要”。[1] 看来，各部都认为《纲目》是官制改革尤其是京师官制改革的基准、前提。而官制在预备立宪中极重要，有评论甚至声称：“夫筹备立宪，其所列举而赓续于案中者凡百，政治所托命而为最不可缓者，则莫如官制。新官制不厘定，则不能实行，不实行，则虽筹备至九年，复何一事之可着手。”[2] 当时舆论也认定《纲目》“将以为制定官制之张本无疑也”，[3] 有的传闻“新内官制草案一俟各衙门所签注之《行政纲目》送还后，即可定议”，[4] 有的说“内官制一俟《行政纲目》签注后即将宣布矣”。[5] 甚至认为：“兹举也，为顷年新政最伟之壮猷，改革最要之良图。”[6] 可见，朝野内外都认为《纲目》极其重要。实际上，宣统三年四月，宪政馆也奏称：“现正督饬馆员依据《纲目》以为准则，将京部官制详加厘订。”[7]《纲目》的制定，影响巨大。

首先，官场将其视为今后京内衙门存废的标准。《纲目》刚发表，《申报》就报称因“不负责任，不归统系”，“吏部堂司均异常惶恐”，[8] 甚至“群主张具折争之”。[9] 又有评论说：“吏、礼两部裁撤之议，由来已远。近顷自《行政纲目》发表以来，其职掌已无独立之余地，而实行裁并，已肇其端。”[10]《纲目》奏定颁行后不久，御史胡思敬弹劾称：“自《纲目》刊行之后，人情汹汹……讹言日兴。内外百官皆惴惴不自保……盖不待新政实行而乱机凑泊，已俯然如不终日矣。”[11] 可见，《纲目》的制定，成为官场关注重点，引得人心浮动，人们普遍视之为京师官制改革的风向标。

其次，《纲目》成为京内外各衙门权限划分的依据。如理藩部拟改革部务，就“将各司由庚子至今办过奏咨各案件检查齐备，按照《行政纲目》将本部应辖事宜参酌编定”。[12] 军谘处奏设军事会议处，首先也援引“《行政纲目》内载日本有军事参议院，陆、海军大臣兼充军事参议官，我国既设军谘府，则军事参议院不可不设”[13] 云云，以为依据。陆军部堂官亦谕令各司依据《纲目》划清应归其他部门管辖事件。[14] 内阁奏拟典礼院官制，亦称“《行政纲目》按语内，声明吏、礼两部不负宪法之责任，即不属国务之统系，故未列表”，[15] 作为典礼院设置之源起。度支部拟试办全国预算，就规定，岁出各款“遵照《钦定行政纲目》，以所列各部为主管预算衙门”。[16] 至于各部院之间的权限争夺，更是往往援引钦定《纲目》作为依据。如邮传部奏请从海关总税务司中收回全国邮政管辖权，首先就声明：“查宪政馆奏定《行政纲目》规定臣部邮政司掌全国邮政，注明邮政局现在由税务司办理，亟应改归臣部。”[17] 邮传部咨请农工商部划分商船公司注册及运输权限、咨行税务大臣将理船厅划归本部管理，均是援引《纲目》作为根据。[18]

---

① 《刑法部档案》，宣统二年法部承政厅档册，档案号：16-02-015-000003-0102。

② 嘉言：《官制与官俸》（续），《申报》1910 年 10 月 27 日，第 1 张第 3 版。

③ 《〈行政纲目〉汇评》（续昨），《申报》1910 年 6 月 4 日，第 1 张第 4 版。

④ 《内外官制何日定议耶》，《申报》1910 年 6 月 28 日，第 1 张第 4 版。

⑤ 《时评・其二》，《申报》1910 年 7 月 1 日，第 1 张第 6 版。

⑥ 志毅：《〈行政纲目〉诤言》，《国风报》1910 年第 22 期，第 17 页。

⑦ 《军机处录副奏折》，宣统三年四月二十九日宪政编查馆大臣奕劻奏，档案号：03-9301-047。

⑧ 《京师近事》，《申报》1910 年 6 月 1 日，第 1 张第 6 版。

⑨ 《京师近事》，《申报》1910 年 6 月 5 日，第 1 张第 6 版。

⑩ 《论各部大臣之权限与责任》，《申报》1910 年 7 月 21 日，第 1 张第 3 版。

⑪ 《军机处录副奏折》，宣统三年正月十七日御史胡思敬奏，档案号：03-9300-007。

⑫ 《理藩部革改部务业将入奏》，《申报》1910 年 9 月 11 日，第 1 张第 3 版。

⑬ 《军谘处暂设军事会议处》，《申报》1910 年 8 月 13 日，第 1 张第 5 版。

⑭ 《兵部陆军部档案》，宣统二年九月初十日陆军部军衡司移，档案号：15-01-001-000026-0049。

⑮ 《内阁会奏酌拟典礼院官制折》，《申报》1911 年 7 月 27 日，第 1 张第 3 版。

⑯ 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》下册，中华书局，1979 年，第 1044 页。

⑰ 《邮部分年筹办邮政情形》，《申报》1910 年 10 月 22 日，第 1 张第 3 版。

⑱ 《本部咨农工商部遵照〈行政纲目〉划分商船公司注册及运输规则权限文》，《本部咨税务大臣签注〈行政纲目〉内载理船厅划归本部管理一节请查照办理文》，《交通官报》1910 年第 29 期。

《纲目》制定后，也招致了不少批评，汪荣宝宣统二年五月二十八日日记就记载“与柳溪谈外间对于《行政纲目》之批评”。[①] 有人认为制定《纲目》是宪政馆的敷衍拖延之策：“改定京师官制，列入筹备清单之第二年，乃至期限奏报寂然，于是避重就轻，而有《行政纲目》之发表，以为改定官制之前提。”[②]《东方杂志》也评论称：“当馆定清单时，虚张两年门目，正是毫无把握之象，自今乃以《行政纲目》为隐括之具，则厘订方自今年始，上年特为制成《纲目》之时日。”[③] 这些批评倒也不是毫无理由。宪政馆在考核京内外各衙门筹备宪政成绩时，也确实将《纲目》的发表，作为本馆厘订京师官制的唯一成绩，借以塞责。[④] 不过，宪政馆并未违背九年预备立宪清单（按清单，京师官制的厘订、颁布、实行，分别在第二、五、七年）。

舆论对《纲目》多所抨击，攻击其“不谋此根本之改革”，“恐终不免属于理想”，“徒滋扰耳”。[⑤] 甚至对《纲目》全盘否定，“本著似不足以为新中国之新官制之张本”。[⑥] 舆论的抨击，主要有两点。一是《纲目》对责任内阁略而不谈。《申报》评论认为《纲目》“独于责任内阁一制而独遗之，真所不解已”。[⑦]《国风报》也认为《纲目》轻重失当：“最负宪法上责任为国务统系者莫若内阁，亦不列表。”[⑧] 然而，自丙午官制改革中设立责任内阁建议被清廷否决以后，此问题就因过于敏感而被略而不论。不过，正如有评论所说的《纲目》“通篇实以责任内阁为前提”，[⑨] 虽未明确规定，却也隐含其中，这确实有不得已的苦衷。二是有关中央与地方关系问题。解决“国家行政与地方行政界限不明”[⑩] 问题是《纲目》制定的目的之一，确定职掌的执行属于四级行政中的哪一级，实际上就是中央与地方权限问题，进一步而言，则是行省制存废问题。有评论担心“据现有之制，不过使中央与地方分为二橛，据间接官治之制，恐中央与地方将成三橛”，而且，“间接官治与地方官治亦岂得为如此明确之区划者”。[⑪] 认为四级治理的划分虽然看似次序井然，实际扞格难行。也有评论从中央与地方经费划分上对《纲目》进行重点抨击，断言：“斯编未行以前，中央固不名一钱，一丝半缕皆赖疆臣之贡献，前乎此者，中央病。斯编果行以后，必直省不名一钱，一丝半缕皆赖中央之给与，后乎此者，直省病。”[⑫] 即《纲目》体制之下，省级政府事务太多，而财权过小，事权与财权绝不匹配。其所以如此，与地方督抚的缺席息息相关。在《纲目》拟制时，直接官治改间接官治、地方官治，意味着加重地方负担；间接官治改直接官治，意味集权中央，缩小地方权力。这些全凭各该部院签注一语，而地方督抚毫无置喙余地。

总之，《纲目》颁布之后，对京师官制改革有着重要指导意义，对当时官场产生了重大影响，也招致了猛烈的抨击。

---

① 韩策、崔学森整理：《汪荣宝日记》，第 168 页。

② 警：《论新内阁之组织》，《新闻报》1909 年 9 月 9 日，第 1 张第 1 版。

③ 《论说・宪政篇》，《东方杂志》宣统二年第 5 期，第 180 页。

④ 《宫中朱批奏折》，宣统二年四月二十九日宪政编查馆大臣奕劻奏，档案号：04-01-30-0111-013；《军机处录副奏折》，宣统二年十月二十九日宪政编查馆大臣奕劻奏，档案号：03-9299-019。

⑤ 志毅：《〈行政纲目〉诤言》，《国风报》1910 年第 22 期，第 33、18、38 页。

⑥ 《〈行政纲目〉汇评》（续昨），《申报》1910 年 6 月 4 日，第 1 张第 4 版。

⑦ 嘉言：《论今日之军机处与将来之责任内阁》，《申报》1910 年 11 月 4 日，第 1 张第 2 版。

⑧ 志毅：《〈行政纲目〉诤言》，《国风报》1910 年第 22 期，第 33 页。

⑨ 《〈行政纲目〉汇评》，《申报》1910 年 6 月 3 日，第 1 张第 4 版。

⑩ 《宪政编查馆档案》，宣统二年二月二十九日宪政编查馆奏，档案号：09-01-02-0007-037。

⑪ 《〈行政纲目〉汇评》，《申报》1910 年 6 月 3 日，第 1 张第 4 版；《〈行政纲目〉汇评》（续昨），《申报》1910 年 6 月 4 日，第 1 张第 3 版。

⑫ 志毅：《〈行政纲目〉诤言》，《国风报》1910 年第 22 期，第 23 页。

五、结语

宣统二年，由于立宪派的多次请愿，以及督抚的联衔奏请，清廷不得不于十月初三日下令缩短预备立宪年限至五年，要求迅速成立责任内阁，这成为当年最重大的政治事件。映衬之下，制定《纲目》一事就被遮蔽了。回到历史现场，如前所述，《纲目》的制定在当时具有重要意义，正如有评论指出："中国立官，本无行政法理，数千年来，皆习故蹈常，略加撮拾……其后大加裁并……而职掌纷如，权限紊乱，仍非大加裁并不可，故厘订京师官制为筹备立宪重要问题，而《行政纲目》于是发见，此亦厘订官制之先声也。"①《纲目》是京师官制改革的蓝本，也是外官制改革绕不过去的章程，是清末近代国家治理体系改革的重要篇目。

回顾光绪二十七年以后清朝中央政府官制改革的历程，从外务部设立到新成立商部、学部，再到丙午官制改革，中央部制有了巨大改革，但是缺乏整合。每一新部设立，自行奏定其职掌，与旧部交叉之处，在所难免，新者增加，而旧者未去，使得各部之间职掌纠葛，权限不清，如农工商部与度支部、邮传部之间都有大量两属职掌。《纲目》的拟订、签注、厘定，对于各部之间有共识的职掌归属问题，此增彼减，予以确认；未达成共识的，则明确了相关衙门需进一步交涉解决。由此可见，制定《纲目》对于国家治理体系的改善，必要性非常明显。

厘定《纲目》中的外务部表，考工司下已无职掌，榷算司下仅剩本部及使臣经费两项事务，庶务司下也只有界务、传教游历保护偿恤等项而已。外务部四司中有一司全无主管事务，两司事务稀少，表明其制度设计与实际运行名实严重脱离。这意味着外务部官制需要进行重大改革。此外，度支部、陆军部、法部也需要对职掌进行重大调整，才能适应新形势的发展变化。《纲目》的制定，对于促进京师官制改革，意义非常明显。

值得注意的是，各部在签注《纲目》时表现出强烈的扩权倾向（这对地方来说就是集权）。如民政部就声称："中国地方寥廓，虽不能全行中央集权之制，然如今制部臣、疆吏纯处同等之地位，部臣既不负地方责任，则一切政策命令自不能贯彻施行，而各省行政无所统一，则彼此计画亦自不能免纷歧抵触之患。故中央各部几同虚设，尚、侍以下殆成闲曹。苟不斟酌变通，则一切行政永无刷新之望，而财政亦永无清厘之日也。"② 强烈要求中央集权。与此相应的镜像的另一面就是推诿。有人就抨击《纲目》："是编于有利之举则归直接，属之己；无利之举则委之间接，地方属之。"③ 即将有"利"可图的权力收归中央，而无"利"可得的则诿诸地方。各部肆意集权将遭到地方督抚的强烈反对，乃至造成更严重的不利影响。

总的来说，《纲目》只是对当时各部职掌进行厘订，并未能从根本上改变各部之间职权纠葛的状况。度支部在签注时就表示："今查《行政纲目》所注本部职权……仅就现在十司加以评议，将来厘订官制……较现在规模自不能无所更变。仍使（俟）宪政编查馆厘订各部官制通则颁布后，方有标准。"认为官制还将有所变更，《纲目》只是暂时机制。宪政馆也只得表示赞同："各部事务第就现行职掌而分配之，然溯各部奏定之时，迄今又阅数年，按之诸事多有未合，且事项亦多阙漏，应如度支部所议，俟厘订官制时详为补正。"④ 宣统三年初，新闻报道称："其新内官制虽已拟定今年颁布施行，惟据该馆（按，指宪政馆）人云，其中种种阻碍之处甚多，恐难轻易核订"，其中最大阻力之一就是："为实行新官制，首须划分权限职任，其各部院权职互

① 《〈行政纲目〉与各部》，《宪志日刊》宣统二年四月十五日第十五号，第25页。
② 《民政部档案》，宣统二年参议厅呈，档案号：21-0274-0009。
③ 志毅：《〈行政纲目〉诤言》，《国风报》1910年第22期，第35页。
④ 怀效锋主编：《清末法制变革史料》上卷，第292页。

相牵扯、混杂之处极繁，一经划分，必致互相纠葛。”① 由此可见，虽然《纲目》已经颁布，但各部院之间的职权纠葛问题依然存在。

在谋求“根本之改革”“全体之更张”，愈趋激进的舆论环境下，《纲目》的制定遭到抨击，这也是事理之必然。时至宣统二年，积弊甚重、积重难返，而又面临剧烈改革的情境下，这种逐步渐进式的变革已无所容身，因而遭到了舆论的猛烈抨击。倒是民国三年（1914）的评论称：“吾国伊古以来之政治本无系统可言，宣统初元始有《行政纲目》之编制，然此不过政府以革新之计划涂附天下之耳目，非真有意于率循也。”② 虽然质疑清廷拟定《纲目》的动机，但也不得不承认此事的开创性意义，更加中肯。《纲目》的制定与清末近代国家治理体系的变革，还值得进一步深入研究。

References

Wei Qingyuan. *Qingmo xianzheng shi* (History of constitutional government in the late Qing Dynasty). Beijing: Zhongguo renmin daxue chubanshe, 1993.

Hou Yijie. Ershi shiji chu zhongguo zhengzhi gaige fengchao: Qingmo lixian yundong shi (The tide of political reform in China at the beginning of the 20th century: a history of the constitutional movement in the late Qing Dynasty). Beijing: Zhongguo renmin daxue chubanshe, 2009.

The Formulation of *Xingzheng gangmu* and the Reform of the Civil Service System in the Late Qing Dynasty

LIU Wenhua (The First Historical Archives of China; huawatsun@163.com)

Abstract: The reform of the civil service was an important part of the New Policies in the late Qing Dynasty and a necessary part of the establishment of a modern national governance system. The formulation and promulgation of *Xingzheng gangmu* (Plan for administrative reform) was an important part of the reform of civil service in the late Qing. In the second year of the Xuantong reign (1910) the Commission for Studying Constitutional Government submitted a memorial on “the drafting of methods to clarify the authority of administrative affairs” and drafted *Xingzheng gangmu* which was sent to various ministries and government offices in Beijing for signature. The ministries and government offices immediately responded with their opinions. Eight months later, the Commission for Studying Constitutional Government integrated the various opinions and formulated *Xingzheng gangmu*. The document was resubmitted and approved by the emperor. The formulation of *Xingzheng gangmu* had a huge impact and became the basis for the division of authority among various offices inside and outside Beijing, but it was also criticized for not addressing fundamental issues. However, *Xingzheng gangmu* was the blueprint for the reform of the civil service system in the capital and set the standard for reform that could not be avoided outside Beijing. Its pioneering significance cannot be ignored.

Keywords: Commission for studying constitutional government, *Xingzheng gangmu*, reform of the imperial civil service system

---

① 《新内官制之层层阻碍》,《申报》1910 年 2 月 10 日，第 1 张第 4 版。

② 陈宗蕃:《论今日之预算》,《庸言》1914 年 6 月 5 日。